

En matière de contrôle des loyers:

l'approche québécoise est jugée la plus efficace

INTRODUCTION

Le logement locatif représente une part importante du parc de logements québécois. C'est une préoccupation constante de l'État de bien connaître l'impact des interventions publiques affectant ce secteur. Dans ce contexte, la Société d'habitation du Québec et la Régie du logement ont convenu de voir à ce que soit effectué un examen comparatif des législations relatives au contrôle des loyers pour en dégager l'impact sur le marché locatif dans trois provinces canadiennes.

Cette étude évalue les répercussions économiques à moyen et à long terme du mode de contrôle des loyers au Québec en parallèle avec les stratégies privilégiées dans deux autres provinces canadiennes, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Dans cette perspective, elle examine l'évolution du marché du logement locatif depuis l'après-guerre dans les trois provinces.

En fait, cette étude vise à déterminer dans quelle mesure les lois ont atteint leur principal objectif qui était de maintenir le prix des logements locatifs à un niveau acceptable pour le locataire. D'autres interrogations ayant trait à l'évolution de ces loyers, au taux d'effort exigé de la part des locataires, au niveau des stocks de logements locatifs disponibles, aux fluctuations sur le marché immobilier locatif et à la qualité des logements ont également fait partie des préoccupations de l'auteur.

Pour analyser la situation, la méthodologie utilisée repose sur l'évolution temporelle d'une batterie d'indicateurs démographiques et économiques : le produit intérieur brut, le taux d'inflation, le taux de chômage, la population et les ménages, les logements locatifs, les loyers et les taux d'effort, etc.

UN EXAMEN PAR PÉRIODE

L'examen couvre trois périodes, 1950-1971, 1972-1986 et 1987-2000, qui prennent en compte des événements marquants de la conjoncture économique canadienne. Pour chacune de ces périodes, l'étude passe en revue les législations provinciales qui prévalaient, la conjoncture économique et le marché du logement locatif et dresse un bilan de la situation; plus spécifiquement, il présente l'évolution du marché du logement locatif à l'aide des indicateurs suivants: le stock de logements, le loyer, le taux d'effort, le taux de surpeuplement, le taux d'inoccupation et les besoins en travaux importants.



Taux de croissance annuel moyen de 1951 à 1971

Entre 1950 et 1971, la croissance économique est importante mais elle comporte de fortes fluctuations dans le temps. On assiste à un transfert du contrôle des loyers, assumé auparavant par le gouvernement fédéral, vers les provinces; ces dernières endosseront timidement cette responsabilité, sauf le Québec qui adopte une position plus active. Sur le front du marché locatif, on observe un taux de croissance du stock de logements locatifs proportionnellement aussi important au Québec qu'en Ontario et même plus important qu'en Colombie-Britannique. La position adoptée par l'État québécois amène des hausses de loyers moindres que celles enregistrées dans les deux autres provinces. Par ailleurs, le taux d'inoccupation est nettement plus élevé au Québec que dans les deux autres provinces.

Les hausses de loyers et les taux d'inoccupation dans les années 1970

La période suivante, 1972-1986, est marquée par de grands bouleversements économiques; une inflation forte, associée à un taux de chômage élevé, entraîne un gel fédéral des prix et des salaires. Les provinces emboîtent le pas et raffermissent leurs législations en matière de contrôle des loyers. Le Québec, pour sa part, maintient son approche. Cette dernière fait en sorte que le taux d'effort exigé de la part des locataires devient un peu moins élevé au Québec qu'ailleurs où les contrôles se sont avérés plus draconiens. Les hausses de loyer pratiquées au Québec dépassent celles des autres provinces; il en va de même du taux d'inoccupation.

Ainsi, dans une période où l'on a connu des taux d'inflation et des taux de chômage records, la politique québécoise en matière de contrôle des loyers s'est avérée un peu moins contraignante que celles plus draconiennes des deux autres provinces.

INDICATEURS DU MARCHÉ DU LOGEMENT LOCATIF AU QUÉBEC, EN ONTARIO ET EN COLOMBIE-BRITANNIQUE, 1951-1971

	1951	1961	1966	1971	1951-1971
QUÉBEC					
Stock de logements*					3,3%
Loyer*					4,0%
Taux d'effort	17,1%	22,0%		15,7%	
Taux de surpeuplement				24,5%	
Taux d'inoccupation			4,5%	7,2%	
Besoin de travaux importants		4,3%			
ONTARIO					
Stock de logements*					3,2%
Loyer*					6,7%
Taux d'effort	15,9%	26,3%		22,3%	
Taux de surpeuplement				18,0%	
Taux d'inoccupation			1,8%	3,0%	
Besoin de travaux importants		6,9%			
COLOMBIE-BRITANNIQUE					
Stock de logements*					4,4%
Loyer*					6,4%
Taux d'effort	16,9%	20,3%		21,8%	
Taux de surpeuplement				18,5%	
Taux d'inoccupation			1,6%	4,1%	
Besoin de travaux importants		8,4%			

* Taux de croissance annuel

Sources: Statistiques Canada, Recensement du Canada (1951-1971) (l'annexe 1951 a nécessité une compilation spéciale); SCHL, *Les statistiques du logement, 1962-1971*.

INDICATEURS DU MARCHÉ DU LOGEMENT LOCATIF AU QUÉBEC, EN ONTARIO ET EN COLOMBIE-BRITANNIQUE, 1971-1986

	1971	1976	1981	1986	1971-1986
QUÉBEC					
Stock de logements*					1,9%
Loyer*					10,2%
Taux d'effort	17,7%		14,5%		
Taux de surpeuplement			5,8%	3,6%	
Taux d'inoccupation	7,2%	1,3%	1,9%	1,8%	
Besoin de travaux importants				7,7%	
ONTARIO					
Stock de logements*					1,3%
Loyer*					8,7%
Taux d'effort	22,3%		17,4%		
Taux de surpeuplement			5,2%	4,9%	
Taux d'inoccupation	3,0%	1,2%	0,3%	0,1%	
Besoin de travaux importants				7,1%	
COLOMBIE-BRITANNIQUE					
Stock de logements*					3,3%
Loyer*					9,1%
Taux d'effort	21,8%		19,6%		
Taux de surpeuplement			6,2%	4,7%	
Taux d'inoccupation	4,1%	0,7%	0,1%	0,9%	
Besoin de travaux importants				8,8%	

* Taux de croissance annuel

Sources: Statistiques Canada, Recensement du Canada (1971-1986) (l'annexe 1986 a nécessité une compilation spéciale); SCHL, *Les statistiques du logement, 1972-1986*.



Les politiques mondiales

La dernière période, 1986-2000, s'inscrit dans une restructuration de l'économie où le rôle de l'Etat est révisé. Cette nouvelle tendance amène une modification du contrôle des loyers dans les provinces mais le Québec conserve sa ligne de conduite plutôt flexible. Les hausses de loyer enregistrées au Québec demeurent inférieures à celles des autres provinces et les taux d'inoccupation y sont nettement plus élevés qu'ailleurs.

Bien que le Québec montre actuellement des taux d'inoccupation très bas non pris en compte par l'étude, il a déjà connu dans le passé une situation semblable. En outre, l'étude demeure pertinente puisque les écarts de taux entre les provinces considérées se maintiennent encore aujourd'hui.

L'avis du chercheur

Que se dégage-t-il de ce survol des pratiques concernant le contrôle des loyers au Canada? On constate que l'approche québécoise a été plus efficace que celles des autres provinces dans la mesure où s'est maintenue une offre de logements locatifs de bonne qualité à prix raisonnable.

En fait, trois caractéristiques des politiques québécoises expliquent une telle performance: la stabilité de la législation dans le temps par son existence et ses principes, la souplesse de celle-ci par la conciliation ainsi que la permanence induite par l'inscription de certaines dispositions relatives au logement locatif dans le Code civil du Québec.

En somme, la présence de la législation québécoise du contrôle des loyers assure les droits des locataires tout en offrant aux propriétaires des perspectives de stabilité à moyen et à long terme.

Enfin, l'auteur commente trois idées reçues relatives au contrôle des loyers: le contrôle des loyers n'est utile qu'en période d'inflation, les conséquences négatives appréhendées du contrôle sur le marché locatif et l'influence soi-disant limitée de la Régie du logement sur le marché. Il montre que ces idées ne tiennent pas la route au regard des faits, particulièrement lorsqu'ils sont présentes dans leur contexte historique.

INDICATEURS DU MARCHÉ
DU LOGEMENT LOCATIF AU QUÉBEC, EN ONTARIO
ET EN COLOMBIE-BRITANNIQUE, 1986-1996

	1986	1991	1996	1986-1996
QUÉBEC				
Stock de logements*				13,8%
Loyer*				4,1%
Taux d'effort		29,7%	26,2%	
Taux de suréquipement	3,0%	2,5%	3,8%	
Taux d'inoccupation	1,8%	7,9%	6,3%	
Besoin de travaux importants			7,6%	
ONTARIO				
Stock de logements*				13,8%
Loyer*				4,1%
Taux d'effort		15,2%	24,8%	
Taux de suréquipement	2,5%	3,8%	7,7%	
Taux d'inoccupation	2,3%	7,7%	6,2%	
Besoin de travaux importants			10,5%	
COLOMBIE-BRITANNIQUE				
Stock de logements*				2,1%
Loyer*				4,3%
Taux d'effort		27,0%	32,1%	
Taux de suréquipement	4,7%	3,6%	11,7%	
Taux d'inoccupation	1,9%	2,2%	3,1%	
Besoin de travaux importants			9,2%	

* Taux de croissance annuel.

Sources: Statistiques Canada, Recensement du Canada 1986-1996.

[L'année 1996 a été exclue de l'analyse spéciale.]

SCHL, *Les mutations du logement, 1986-1996*.

CONCLUSION

Il existe plusieurs façons d'intervenir sur les loyers du logement locatif. Dans le cas du contrôle des loyers au Canada, les interventions furent tantôt musclées ou draconiennes, tantôt souples ou absentes. Les indicateurs du marché locatif, considérés en longue période, donnent un aperçu de l'impact de ces interventions. Or, au cours de la majeure partie du dernier demi-siècle, on constate que le Québec a mieux tiré son épingle du jeu que l'Ontario et la Colombie-Britannique. D'une part, la croissance du nombre de logements locatifs est suffisante pour satisfaire la demande, ce qui entraîne une évolution relativement modérée des loyers. La conséquence en est que le taux d'effort exigé des ménages locataires québécois reste plus modéré que celui des ménages locataires des autres provinces. En outre, les taux d'inoccupation au Québec ne sont que très rarement descendus au-dessous du taux d'équilibre (3 %), ce qui fait en sorte que les ménages du Québec disposent d'un certain choix sur le marché locatif. D'ailleurs, alors qu'on observe régulièrement un tassement sur le marché des autres provinces, on ne note pas souvent une telle situation au Québec.

En Ontario, on observe que les taux d'inoccupation sont beaucoup plus faibles qu'au Québec et ce, depuis de nombreuses années. Ce manque de disponibilité de logements locatifs exerce une pression constante sur les loyers et, conséquemment, sur les taux d'effort des ménages locataires.

Dans un autre ordre d'idées, on peut remarquer que l'approche québécoise en matière de contrôle des loyers a atténué les tensions sur le marché et a permis aux acteurs du milieu de faire valoir leurs exigences tout en limitant la spéculation et en encourageant l'investissement; en somme, on observe un climat plus favorable au développement de ce marché ici qu'ailleurs au Canada.

TITRE DE LA PUBLICATION

Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000.

Réalisé dans le cadre de la programmation de recherche de la Société d'habitation du Québec, cet ouvrage est disponible au Centre de documentation de la Société :

Succursale de Québec **Tél. : (418) 646-7915**

Succursale de Montréal **Tél. : (514) 873-9611**
ou sur son site Internet : www.shq.gouv.qc.ca

AUTEURS

Jean-Claude Thibodeau, économiste

CHARGÉ DE PROJET, SHQ

Claude-Rodrigue Deschênes, économiste

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la Société a la responsabilité d'aviser le ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, responsable de l'Habitation, sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la Société exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la Société doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.

Depot légal - 2001
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1495-9526

© Gouvernement du Québec